

Rozdział 1. Podstawy teoretyczne badania skuteczności regulacji prawnej jawności i jej ograniczeń

Prof. zw. dr hab. Zbigniew Kmiecik

§ 1. Ogólne zagadnienia metodologiczne

Skuteczność jest jednym z głównych kryteriów wszelkich racjonalnych zachowań. Mając na uwadze ustalenia prakseologii, w nauce prawa przyjmuje się, że zarówno tworzenie, jak i stosowanie prawa oraz jego wykonanie (realizacja dyspozycji wynikających bezpośrednio z norm prawnych lub poddanych konkretyzacji w aktach stosowania prawa) podlegają ocenie z punktu widzenia zależności: środek – cel. Współczesne teorie próbujące wyjaśnić rozmaite aspekty działania prawa, np. teoria racjonalności komunikacyjnej (*J. Habermas*) lub teoria prawa refleksyjnego i systemów autopojetycznych (*N. Luhmann*, *G. Teubner*) w jakimś stopniu podważyły metodologiczną poprawność tego ujęcia, a w każdym razie uwidoczniły **braki i słabości czysto instrumentalnego podejścia**, określanego w krańcowych przypadkach jako „naiwny instrumentalizm” (*a naive instrumentalism*)¹. Eksponują one zawodność prawa jako narzędzia społecznego oddziaływania. Wypowiadając się na temat jednego z aspektów tego zagadnienia, *G. Teubner* trafnie sygnalizuje, że prawo nie mając szans połączenia wszystkich rozbieżnych interesów i wartości w jeden spójny system, musi tworzyć odpowiednie mechanizmy komunikacji pomiędzy poszczególnymi podsystemami, które umożliwiają ich funkcjonowanie pomimo odmienności reprezentowanych preferencji². Wypada wszakże zgodzić się z wywodami *J. Wróblewskiego*, iż tezy prakseologii są dostatecznie uniwersalne, by zastosować je do prawa³. Stwierdzenie to trzeba jednak uzupełnić następującymi zastrzeżeniami:

¹ Szerzej *Z. Kmiecik*, Skuteczność regulacji, s. 9 i n.

² *G. Teubner*, *Reflexives Recht*, s. 27.

³ *J. Wróblewski*, *Wartości*, s. 166 i n.

- 1) działanie prawa (norm prawnych) jest na tyle złożonym zjawiskiem, że jego badanie wymaga wprowadzenia bardziej rozbudowanych formuł oceny skuteczności niż w wypadku działań stanowiących tradycyjnie przedmiot analiz prakseologicznych, takich jak wykonywanie pracy lub uprawianie gier;
- 2) występujące w praktyce trudności w ustaleniu związków (przyczynowych, statystycznych) między określonymi normami prawnymi a różnymi zachowaniami bądź stanami rzeczy będącymi następstwami tych zachowań, a także ograniczone możliwości pełnego poznania przyczyn wielu zjawisk, których dotyczą podejmowane badania, sprawiają, że posługiwanie się pojęciem skuteczności prawa **zachowuje sens tylko w odniesieniu do pewnego obszaru regulacji prawnej**;
- 3) prowadzone analizy cechuje – przy obecnym poziomie wiedzy – stosunkowo wysoki stopień abstrakcji, czego następstwem jest ograniczona przydatność dokonywanych ustaleń dla praktyki, oczekującej z jednej strony zobiektywizowanych metod pomiaru skuteczności prawa, z drugiej zaś – konkretnych recept i zaleceń (określenia wzorca zachowania).

Nie wnikając w bardzo skomplikowane kwestie doboru i konstrukcji stosowanych w różnych sferach regulacji prawnej formuł badawczych, dla potrzeb dalszych rozważań wystarczy wskazać, że prawo jest skuteczne (w znaczeniu ogólnym), jeżeli jego normy, w sposób bezpośredni albo pośrednio, poprzez akty stosowania prawa i wykonywanie tych aktów, wywołują skutki zgodne w dostatecznie wysokim stopniu z założonym przez prawodawcę lub inne podmioty (organy stosujące prawo, zainteresowane środowiska, naukę) celem. Operowanie tym pojęciem łączy się więc z określeniem „**skuteczności progowej**” prawa, tj. wyznaczeniem minimalnego poziomu zgodności skutków działania prawa z wytyczonym celem, przekroczenie którego pozwala przypisać prawu cechę skuteczności. Warto dodać, że nawet to, wydawałoby się nader proste ujęcie, obciążone jest pewnymi ułomnościami natury metodologicznej. Rzecz w tym, że intencje przyświecające wydaniu aktu prawotwórczego wcale nie muszą się pokrywać z celami, które tak legislatura, jak i organy stosujące prawo i inne podmioty zaangażowane w realizację jakiejś polityki prawa przyjmują w późniejszym okresie jego obowiązywania. Zasadność tego spostrzeżenia zdaje się potwierdzać aprobowana powszechnie koncepcja wykładni dynamicznej, zakładającej zmienność celów polityki prawa. Niezależnie od tego rodzi się kolejne pytanie o metodę wyznaczania wspomnianego wcześniej „minimum”, w tym dopuszczalność dokonywania ocen szacunkowych bądź intuicyjnych, poddających się co najwyżej częściowej weryfikacji empirycznej⁴.

⁴ Z. Kmiecik, *Z zagadnień*, s. 11–12.

Ogólnie pojmowaną skuteczność prawa rozpatruje się zwykle wyodrębniając trzy płaszczyzny analizy:

- 1) w sposób najszerzy – jako relację skutków funkcjonowania norm prawnych do celów, które założył prawodawca (pojęcie skuteczności odnosi się wówczas do kwestii, czy i jak działa informacja o prawie na adresatów norm, jak oddziałują dane normy poprzez akty stosowania prawa bądź też jak działają normy przez sposób, w jaki akty te są wykonywane);
- 2) jako skuteczność aktów stosowania prawa – określa się wtedy, czy i w jakim zakresie skutki aktów stosowania prawa są zgodne z celami prawodawcy i celami decydenta;
- 3) w rozumieniu najwęższym – jako skuteczność sposobu wykonania aktów stosowania prawa – ocena skuteczności wiąże się z ustaleniem, czy i w jakiej mierze wykonanie podjętych aktów odpowiada celom prawodawcy, decydenta oraz podmiotu wykonującego dyspozycje prawne⁵.

Nie budzi większych wątpliwości pogląd, że niezależnie od wariantu przeprowadzanej analizy skuteczności prawa, punktem odniesienia formułowanych ocen są **zakazy lub nakazy**. Stwierdzenie to bynajmniej nie wyklucza możliwości badania określonych instytucji prawnych, a więc pewnych zespołów norm, obejmujących zarówno zakazy i nakazy, jak i dozwolenia. W tym wypadku uwzględnia się raczej **pośrednie cele** norm tworzących daną konstrukcję prawną, tj. uzyskanie określonych następstw zachowania zgodnego z wynikającym z nich wzorcem (stan rzeczy, który chce osiągnąć prawodawca w rezultacie przestrzegania prawa przez adresatów norm). W badaniu skuteczności wyizolowanych norm prawnych na pierwszy plan zdecydowanie wysuwają się **cele bezpośrednie** regulacji, czyli zachowania zgodne z normą. Przedstawione rozróżnienie celów prawa stworzyło podstawę dla wyodrębnienia przez *J. Wróblewskiego* następujących rodzajów jego skuteczności:

- 1) behawioralnej;
- 2) psychologicznej;
- 3) finitystycznej albo finistycznej;
- 4) społeczno-wychowawczej.

Pojęcie **skuteczności behawioralnej** utożsamiane jest ze zrealizowaniem bezpośredniego celu normy prawnej, czyli zachowaniem adresata zgodnym z jej dyspozycją. Skuteczność tę można analizować w związku z dwoma typami motywacji: treściowej oraz proceduralnej. Pierwsza z nich występuje w sytuacji, gdy norma prawna określa jak adresat powinien się zachować niezależnie od celów, które sobie stawia. Motywacja proceduralna dotyczy przypadków, w których normy prawne wskazują, jak powinien zachować się adresat, jeżeli chce osiągnąć

⁵ Zob. *J. Wróblewski*, *Skuteczność prawa*, s. 6–7.

nać pewien cel, lecz nie nakazują jego realizacji (to rozróżnienie pozwala na wyodrębnienie skuteczności behawioralnej materialnej i proceduralnej).

Słabością przedstawionej formuły skuteczności jest to, że abstrahuje ona od motywów zachowania adresatów normy prawnej. Tymczasem zachowanie zgodne z normą nie musi być rezultatem pozytywnego jej oddziaływania (można wtedy mówić o pozornej skuteczności normy, gdyż zachowanie adresata zdeterminowane jest innymi, także pozaprawnymi przyczynami). Niedostatki tego wariantu badania skuteczności prawa kompensuje koncepcja **skuteczności psychologicznej**. Ten rodzaj skuteczności kojarzony jest z oddziaływaniem informacji o prawie na przeżycia adresatów. Określona norma jest więc skuteczna psychologicznie, jeśli informacja o niej wpływa na wybór między alternatywnymi sposobami zachowania się adresata. Rezultatem tego wyboru jest realizacja celu bezpośredniego normy prawnej (adresat zachowuje się zgodnie z normą) albo niezrealizowanie wspomnianego celu (adresat nie wybiera sposobu postępowania wyróżnionego przez normę lub zachowuje się niezgodnie z nią). Oznacza to, że norma może być skuteczna w sensie psychologicznym, lecz nieskuteczna behawioralnie.

Skuteczność finitystyczna prawa sprowadza się do osiągnięcia pośredniego celu przedmiotowego danej regulacji, tj. uzyskania pożądanego przez prawodawcę stanu rzeczy, np. poziomu czystości wód lub spadku liczby wypadków drogowych. Warunkiem skuteczności finitystycznej normy prawnej jest jej skuteczność behawioralna. Nie jest to jednak warunek wystarczający, gdyż prawodawca może wadliwie przewidzieć związek pomiędzy zachowaniem zgodnym z normą a realizacją przedmiotowego celu pośredniego normy. Znakomicie uchwycił ten problem *R. Bettini*, pisząc: „w miarę jak odchodzi się od modelu prawa autorytatywnego i «przedorganizacyjnego» (gdzie celem jest ogólnie rzecz biorąc posłuszeństwo) i zbliżamy się do bardziej aktualnego modelu prawa, który obejmuje także budowę świadczeń publicznych i interwencję publiczną w gospodarce, zdajemy sobie sprawę, że można mieć nawet 100% poszanowania normy [...] nie gwarantujących osiągnięcia zasadniczych celów, które skłoniły legiślatywę do jej wydania”⁶.

Poza wskazanymi rodzajami skuteczności prawa, w literaturze wyróżnia się jeszcze jedną jej odmianę, a mianowicie **skuteczność społeczno-wychowawczą**. Polega ona na kształtowaniu określonych, uznanych za pożądane, postaw adresatów norm prawnych i innych osób. Realizacja tak rozumianego pośredniego celu podmiotowego norm jest konsekwencją motywacyjnego oddziaływania prawa, a zwłaszcza jego przestrzegania w skali społecznej⁷.

⁶ *R. Bettini*, *Il circolo*, s. 47.

⁷ Szerszą charakterystykę tej typologii przedstawił *J. Wróblewski*, *Skuteczność prawa*, s. 10 i n.; zob. też *Z. Kmiecik*, *Skuteczność regulacji*, s. 19–22.

Z zaprezentowanym podziałem skuteczności prawa koresponduje przeprowadzone na gruncie socjologii prawa rozróżnienie autorstwa R. Bettiniego. Wyodrębnił on skuteczność rozumianą jako przestrzeganie obowiązującego prawa (*efficacia-effettività del diritto*) oraz skuteczność ocenianą przez pryzmat funkcji prawa (*efficacia-funzionalità del diritto*). Zapewnienie „skuteczności-efektywności” prawa uznał on, tak jak J. Wróblewski, za warunek konieczny, choć niewystarczający skuteczności prawa w znaczeniu funkcjonalnym⁸.

Badając każdy z wymienionych rodzajów skuteczności prawa trzeba mieć świadomość, że prawo działa wraz z innymi systemami kontroli społecznej, takimi jak moralność, religia, zwyczaje, dostatecznie utrwalone reguły praktyki. Określone postawy i zachowania jednostek oraz ich następstwa muszą wobec tego być traktowane jako wypadkowa oddziaływania różnych czynników. Co więcej, w sferze regulacji administracyjnoprawnej ocena skuteczności konkretnych norm nie może być prowadzona w oderwaniu od analizy zagadnień organizacji i funkcjonowania administracji publicznej. Stwarza to poważne problemy natury metodologicznej, ograniczające w zasadniczy sposób możliwości zastosowania w praktyce wskazań teorii prawa.

Mając na względzie te ograniczenia, w celu ustalenia przybliżonego poziomu ogólnej skuteczności norm regulujących pewne zachowania (norm materialno-prawnych), niezbędne jest dokonanie następujących zabiegów:

- 1) zidentyfikowanie sytuacji objętych hipotezą danej normy i ewentualnie sprecyzowanie znaczenia jej treści;
- 2) sformułowanie zwrotu stosunkowego, określającego, czy w rozpatrywanej sytuacji adresat normy zachował się zgodnie z nią;
- 3) znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy wyróżnione zachowanie wystąpiłoby, gdyby nie obowiązywała dana norma (rozwinęciem tego spostrzeżenia byłoby stwierdzenie, że informacja o normie prawnej wpłynęła motywująco na jej adresata);
- 4) określenie, czy i w jakim stopniu pożądaný stan rzeczy jest konsekwencją zgodnego z prawem zachowania się adresatów norm prawnych;
- 5) sprawdzenie, czy motywacyjne oddziaływanie prawa prowadzi do zmian w postawach adresatów norm⁹.

Ustalenia w tym przedmiocie dotyczą adresata normy prawnej i zachowują aktualność w sytuacji, gdy przepisy prawa nie przewidują wydania aktu stosowania prawa (decyzji administracyjnej) albo podjęcia innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej, wykazujących cechy wykonania prawa. Znakomitym jej przykładem byłyby realizacja obowiązków ukształtowanych

⁸ R. Bettini, *Il circolo*, s. 176.

⁹ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa*, s. 17–20.

prawem o ruchu drogowym. Niedopełnienie ich uzasadnia uruchomienie odpowiednich sankcji, bez potrzeby wdrażania ustanowionego trybu konkretyzacji normy prawnej albo podjęcia aktów (czynności), których celem jest zapewnienie stanu realizacji wynikających z mocy prawa uprawnień bądź obowiązków. Badaniem skuteczności prawa należałoby w tym wypadku objąć dodatkowo system kontroli przestrzegania prawa, gdyż tylko wtedy można by zweryfikować prawidłowość działania mechanizmu sankcji prawnych¹⁰.

W sytuacji gdy niezbędna jest konkretyzacja normy prawnej przez wydanie decyzji administracyjnej lub zachodzi konieczność podjęcia innego aktu bądź czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (co odpowiadałoby znamionom stosowania albo wykonania prawa), w zakres analizy powinny zostać włączone także kwestie **wypełnienia ciężących na administracji obowiązków**. Badanie skuteczności prawa prowadzone byłoby wówczas niejako dwupoziomowo, z uwzględnieniem relacji: organ administracji publicznej – jednostka (adresat normy prawnej). Kluczowym punktem dokonywanej oceny stałoby się więc to, czy organ administracji publicznej właściwie zastosował normę prawną, w tym nie uchybił przepisom obowiązującej procedury w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, albo też – podejmując inne niż decyzja administracyjna – akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, nie dopuścił się kwalifikowanego błędu prawnego.

Zabiegiem ułatwiającym analizę skuteczności pojedynczych norm prawnych byłoby – według tej formuły – odwołanie się zwłaszcza do decyzyjnego modelu stosowania prawa. Za *J. Wróblewskim*, w procesie stosowania prawa możemy wyodrębnić cztery etapy obejmujące: 1) ustalenie, czy jakiś przepis prawa obowiązuje (jest jednym z elementów systemu prawa) oraz określenie jego znaczenia w sposób wystarczająco precyzyjny dla potrzeb wydania danego aktu; 2) uznanie pewnych faktów za udowodnione na podstawie uzyskanego materiału dowodowego i przyjętej teorii dowodów, jak również ujęcie tych faktów w języku stosowanego przepisu; 3) subsumpcję faktów uznanych za udowodnione „pod” stosowane przepisy prawa; 4) wiążące ustalenie konsekwencji prawnych faktów uznanych za udowodnione na podstawie stosowanych przepisów prawa¹¹.

Uwzględniając zachowania właściwe dla każdego z tych etapów, w toku badania skuteczności norm prawa administracyjnego należałoby ustalić m.in., czy i w jakim stopniu urzędnicy w trakcie przeprowadzanej wykładni kierują się celem ustawy, jak wypełniają obowiązki w zakresie rekonstrukcji stanu faktycznego narzucone przez przepisy proceduralne, czy wreszcie jakiego rodzaju dy-

¹⁰ Z. Kmieciak, *Z zagadnień*, s. 16.

¹¹ Zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie*, s. 50–57.

rektywy wyboru konsekwencji przesądają o sposobie korzystania przez nich z uznania administracyjnego. W pewnym uproszczeniu można przyjąć, że weryfikacja zachowań podmiotu stosującego prawo sprowadzałyby się do udzielenia odpowiedzi na **szereg pytań cząstkowych**, łączących się z wynikami procesów: dokonywania ocen (sfera faktów), przeprowadzania wykładni (sfera prawa) oraz wyboru konsekwencji prawnych stwierdzonych faktów, w tym czynienia użytku z uznania administracyjnego. Charakterystyczna dla tego ujęcia byłyby też co najmniej dwojakiego rodzaju relatywizacja celów działania normy prawnej, tj. uwzględnianie celów przypisywanych prawodawcy oraz celów decydenta. Nie zawsze pokrywają się one ze sobą, co swoją drogą powinno skłaniać do zastanowienia się nad odrębnym problemem **autonomizacji celów regulacji prawnej** oraz warunków kształtowania określonej polityki prawa (w skali państwa, regionu, resortu bądź tylko jednego z organów administracyjnych).

W odniesieniu do większych zespołów norm prawnych, w szczególności ustaw regulujących interesujące nas obszary życia społecznego, opisane techniki badawcze wymagałyby wsparcia metodami wypracowanymi przez socjologię prawa. Przedmiotem prowadzonych analiz byłyby wtedy nie tyle funkcjonowanie danej normy (ocena jej skuteczności), ile określonych konstrukcji i instytucji prawnych, np. realizacji prawa w dziedzinie dostępu do informacji publicznej lub ochrony danych osobowych. W rozważaniach na ten temat istotnego znaczenia nabiera **czynnik organizacyjny**. R. Bettini upatruje w nim wszelkich okoliczności (determinant) mających wpływ na sposób działania aparatu publicznego. Formuluje on nawet znamienne pytanie: „Czy problem skuteczności prawa nie staje się w coraz większej mierze problemem sprawności aparatu?”¹². Jak zauważył autor, także w państwie minimalnym (*stato minimo*), a więc takim, w którym realizowane są wyłącznie funkcje obrony, ochrony porządku publicznego i wymiaru sprawiedliwości, prawo jest w poważnej części tym, co aparat jest w stanie zagwarantować. Zaletą „socjologicznej” koncepcji R. Bettiniego jest niewątpliwie to, że usiłuje ona zespolic tradycyjne ustalenia teorii prawa z wynikami analiz przeprowadzanych przez przedstawicieli innych dyscyplin, np. teorii organizacji i zarządzania czy nauki administracji. Jednym z najbardziej liczących się osiągnięć tego autora jest rozwinięcie tezy o konieczności kształtowania „administracyjnej osłony prawa” (*copertura amministrativa del diritto*), tj. potrzebie ustawicznego dostosowywania struktury i zasad funkcjonowania aparatu publicznego do tworzonych prawa, jak też wyposażania go w odpowiednie środki działania¹³. Nie bez powodu wskazuje on, że sprawność tego aparatu (a tym samym i skuteczność prawa) zmniejsza się, jeśli prawodawca powierza

¹² R. Bettini, *Il circolo*, s. 90.

¹³ *Ibidem*, s. 13 i n., 44 i n., 130 i n.; R. Bettini, *Legislazione*, s. 87 i n. oraz 101 i n.

mu nowe obowiązki, bez jednoczesnego zapewnienia właściwych warunków dla realizacji wyznaczonych celów. Braki w tym względzie traktuje autor jako **wewnętrzną przyczynę dysfunkcjonalności regulacji prawnej**, opowiadając się zarazem za dość pragmatyczną wizją rozwiązań. Stwierdza on mianowicie, że problem nie sprowadza się jedynie do przeprowadzania zmian w sferze organizacji, kompetencji i środków działania, lecz dotyczy także bardziej umiejętnego korzystania z istniejących zasobów materialnych i kadrowych aparatu publicznego¹⁴. Inny włoski autor, G. Rossi, pisze o „technicznych determinantach” czy też uwarunkowaniach działalności administracji (*determinazioni tecniche*), upatrując w nich czynnika przesądzającego o stopniu realizacji wyznaczonych jej zadań¹⁵.

Z zaprezentowanym punktem widzenia korespondują rozmaite, charakteryzujące się różnym poziomem abstrakcji, koncepcje naukowe. Można do nich zaliczyć stworzoną przez A. Podgóreckiego teorię „produktywności administracji” i „produktywności aktu normatywnego”. Według autora, działanie aparatu administracyjnego usprawiedliwione jest tylko przez wywoływanie skutków aktów normatywnych, które ten aparat wciela w życie. Znajomość produktywności administracji umożliwia ustalenie opłacalności skutków poszczególnych aktów przy danym nakładzie przeznaczonym na rozbudowę i podtrzymanie jej działalności¹⁶. Zbieżna z tym podejściem wydaje się też być koncepcja J.O. Freedmana „legitymizacji przez sprawność”, rozpatrywana w kontekście rezultatów działalności agencji administracyjnych w USA¹⁷.

Badanie skuteczności prawa wiąże się zwykle z koniecznością zebrania i opracowania odpowiednich danych empirycznych. Dla dokonywania stosownych ocen niezbędne jest np. ustalenie stopnia przestrzegania pewnych nakazów i zakazów, określenie przeżyć ich adresatów czy też zidentyfikowanie następstw zachowań adresatów norm prawnych (zwłaszcza zachowań zgodnych z obowiązującymi normami). Uzyskanie tego rodzaju danych napotyka oczywiście na poważne przeszkody. Stosowane współcześnie metody badawcze (wypracowane w psychologii, socjologii, naukach ekonomicznych) w minimalnym stopniu zaspokajają potrzeby praktyki. Chyba właśnie dlatego badania skuteczności prawa koncentrują się wokół zagadnienia naruszania norm prawnych, a więc zjawisk najłatwiejszych do zarejestrowania. W badaniach tych z reguły pomijana jest kwestia „pozytywnego” działania prawa (jego przestrzegania i realizacji celów zakładanych przez legislatywę).

¹⁴ R. Bettini, *Il circolo*, s. 36 oraz 48–49.

¹⁵ G. Rossi, *Principi*, s. 276–279.

¹⁶ A. Podgórecki, *Zarys*, s. 459.

¹⁷ J.O. Freedman, *Crisis and Legitimacy*, s. 260 i n.

Przedstawiony krótki opis problemów metodologicznych badania skuteczności regulacji administracyjnoprawnej uzmysławia ewidentny brak technik pozwalających na konkretyzację ogólnych ze swej istoty założeń modeli teoretycznych, a tym samym – pilną potrzebę wypracowania takich technik. Praktyczną wartość prowadzonych w tej dziedzinie analiz podniosłoby bez wątpienia wykorzystanie w szerszym niż obecnie zakresie danych empirycznych i ujęć kwantytatywnych, a niezależnie od tego – nadanie im interdyscyplinarnego charakteru¹⁸.

§ 2. Metodologiczne problemy badania skuteczności regulacji prawnej w przedmiocie dostępu do informacji i jej ograniczeń

Punktem wyjścia dla prowadzonych badań skuteczności regulacji prawnej dotyczącej dostępu do informacji i jej ograniczeń powinno być – jeśli będziemy kierować się przedstawionymi uprzednio założeniami metodologicznymi – **sprecyzowanie celu działań ustawodawcy** (w drugiej kolejności – działań decydenta). Ideę przyświecającą jego poczynaniom da się ogólnie zdefiniować jako **zapewnienie wolności ujmowanej często jako prawo podmiotowe do informacji**. Istnienie tej wolności możemy więc traktować jako **zasadę**, w związku z czym wszelkim ograniczeniom owej wolności przypiszemy walor **wyjątku od zasady**. Wyjątki, o których mowa, podlegają wszakże dalszej kategoryzacji, umożliwiającą ustalenie „skuteczności progowej” prawa w podanym w § 1 znaczeniu. Niezbędne jest więc określenie katalogu wyjątków, tj. sporządzenie dostatecznie szczegółowej **listy chronionych prawnie tajemnic i określenie istoty (natury) tych tajemnic** (niegdyś – państwowej lub służbowej, obecnie – tajemnicy informacji niejawnych, tajemnicy telekomunikacyjnej, zawodowej, skarbowej, wojskowej itp.). Można – jak się wydaje – podzielić je na dwie podstawowe grupy, a mianowicie tajemnice nazwane i nienazwane. Odrębną wartością, której nie wolno pominąć w toku badań, jest ochrona prywatności jednostki. Prawo do prywatności zajmuje niezwykle wysokie miejsce w hierarchii chronionych prawnie dóbr, co w wymowny sposób potwierdza przegląd zarówno krajowego, jak i europejskiego *case law*. Doczekało się ono, również poza Europą, wielu interesujących analiz i studiów teoretycznych¹⁹. Z ustaleń tych wyłania się

¹⁸ Z. Kmiecik, *Z zagadnień*, s. 18–19.

¹⁹ Zob. przykładowo rozważania G.O. Robinsona, E. Gellhorna, H.H. Bruffa, *The Administrative*, s. 622–623, na temat ograniczeń wynikających z amerykańskiej ustawy z 1974 r. – *The Privacy Act*. Z polskojęzycznych opracowań – zob. G. Szpor (red.), *Internet. Cloud computing. Przetwarzanie w chmurach*, Warszawa 2013.